

Л. ГРЕБНЕВ,
доктор экономических наук,
профессор МГИУ

«КОНЦЕПЦИЯ-2020»: СРЕДНЕСРОЧНАЯ ТАКТИКА ДЛЯ ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ?

10—15 лет — среднесрочный горизонт в инновационном обществе

В последние год-два в нашей стране после длительного перерыва, по-видимому, вновь появился интерес федеральных и региональных органов власти к долгосрочному планированию экономического развития. Однако проблемы такого планирования, определения стратегических приоритетов экономической и социальной политики, на наш взгляд, пока еще не осознаются должным образом. Яркий тому пример — документ, разные версии которого обсуждаются в нашей стране с лета-осени 2007 г.: «Концепция *долгосрочного* (курсив наш. — Л. Г.) социально-экономического развития Российской Федерации»¹. Строго говоря, этот документ не имеет жесткой привязки именно к 2020 году. Эта дата появилась в связи со словами В. Путина: «До 2010 года у нас сверстаны и бюджет, и утвержден конкретный план развития... Но сейчас уже необходимо заглянуть за этот горизонт, *хотя бы* на десять лет вперед»².

Мы полагаем, что одной из основных ошибок в рассматриваемом документе — и по месту появления в нем, и по значимости — является обозначение периода 2008—2020 гг. как *долгосрочного*³. Такая характеристика не совсем корректна. Не вдаваясь ни в историю разработки планов и прогнозов в разных странах на разные периоды времени, ни в глубины экономической теории, упомянем только несколько фактов, которые свидетельствуют об этом.

Во-первых, современное состояние экономической науки позволяет делать прогнозы развития разных стран *на несколько десятилетий вперед*. В частности, одним из результатов такого прогнозирования стало выявление группы «БРИК» (Бразилия, Россия, Индия и Китай) как потенциально наиболее динамичной части мировой экономики на ближайшие полвека. Иными словами, смысл понятия «долгосрочный» в «Концепции...» явно расходится с общепринятым в экономической науке употреблением. На это указывает и второй факт: в одном из наиболее популярных в мире учебников по макроэкономике, выдержавшем за последние десять лет (1997—2006) четыре издания⁴, долго-

¹ <http://www.rspp.ru/Attachment.aspx?Id=5677>.

² <http://www.kremlin.ru/text/appears2/2008/02/08/200910.shtml>.

³ «Цель разработки Концепции — определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в *долгосрочной перспективе (2008—2020 годах)* (курсив наш. — Л. Г.)» (<http://www.rspp.ru/Attachment.aspx?Id=5677>).

⁴ Последнее издание см.: Blanchard O. Macroeconomics. N. Y.: Prentice Hall, 2006.

срочным считается период в пятьдесят и более лет, а период 10—12 лет рассматривается как типичный среднесрочный.

Динамика совокупного производства в краткосрочном периоде (который характеризует происходящее в экономике из года в год) определяется *спросом*, во многом обусловленным *доверием* людей и экономических агентов друг к другу и к властям, в среднесрочном — *предложением*, которое зависит от технологического уровня производственного *капитала*, величиной и *качеством рабочей силы*; в долгосрочном же периоде детерминантами совокупного производства являются такие факторы, как *система образования, норма сбережений и качество властей*.

Третье обстоятельство: содержащееся в «Концепции...» понимание долгосрочного периода идет вразрез с некоторыми особенностями современной инновационной экономики. Сегодня предъясняется повышенный спрос на две *разные* способности человека: *производительную* — креативность, создание нового — и *потребительную* — умение встраивать это новое в уже сложившуюся систему обеспечения жизни людей, общества. Креативная способность формируется, начиная с первых лет жизни каждого ребенка, и незаменимую роль в этом деле играет семья, родители и другие близкие родственники. Поэтому полный жизненный цикл такого блага, как «креативность личности», включающий и «производство» его, и «применение», составляет не менее *пятидесяти-шестидесяти лет*, а семья превращается в базовый «производственный участок» общества в целом.

Но если 10—12 лет — это сейчас уже не долгосрочный, а только среднесрочный период, то обсуждаемые в его рамках цели и задачи должны быть вторичными по отношению к действительно долгосрочным целям и выступать как средства их достижения.

Долгосрочные цели России: общее и особенное

Вряд ли есть смысл подробно обосновывать здесь утверждение, что в долгосрочном периоде (на 50 лет и более) детерминантами совокупного производства являются такие факторы, как *система образования, норма сбережений и качество властей*. Скорее всего, для России они значимы в той же мере, что и для любой другой страны. Но есть и особенность, важная как раз в долгосрочном периоде. Речь идет о природных богатствах, как воспроизводимых, так и невозпроизводимых и имеющих самое прямое отношение к «норме сбережения»⁵.

На долгосрочных временных горизонтах уместно говорить о сбережении «свободных (неэкономических)» природных благ, имеющих непреходящее значение для сохранения жизни людей: как воспроизводимых — в первую очередь питьевой воды и атмосферного воздуха, так и невозпроизводимых, начиная с источников энергии и сырья. Сбережение их для будущих поколений означает ограничение избыточного потребления ныне живущими поколениями. Для

⁵ Здесь уместно напомнить, что основной смысл англоязычного термина «Saving» — «спасение», а не «сбережение», в том числе «спасение души», вошедшее в известную всем без перевода аббревиатуру SOS.

этого необходимо дополнить рыночные инструменты регулирования экономической активности, предполагающие столкновение интересов только реально сосуществующих, конкурирующих экономических агентов (современников), иными, обеспечивающими координацию их же текущих решений «во имя будущего». Кроме того, необходима институционализация интересов будущих поколений в настоящем, появление «гостя из будущего», выполняющего функцию ограничения текущего сверхпотребления природных ресурсов, которые являются достоянием и будущих поколений. Принципиально важно при этом, что такая стратегическая функциональная роль исключает для ее исполнителя возможность отстаивать интересы будущих поколений только одной определенной, «отдельно взятой» территории (страны или группы стран), она предполагает защиту *им* (или *ими* — монополия здесь вряд ли возможна и уместна) интересов будущих поколений *всего человечества*.

Россия имеет необходимый набор объективных предпосылок, для того чтобы занять такую позицию и предъявить ее миру. Во-первых, это факт относительно высокой концентрации природных ресурсов, в том числе принадлежащих будущим поколениям; во-вторых, тот факт, что эти ресурсы уже активно используются за пределами нашей страны иными народами и на Западе, и на Востоке; в-третьих, то, что в России за многие века ее истории реально сложилась «симфония культур», в том числе и неевропейских, кратко (и, возможно, не очень точно с культурологической точки зрения) представленная в словосочетании «многонациональный народ».

Для того чтобы эта востребованная на глобальном уровне позиция была должным образом воспринята, она должна подкрепляться: достаточной конкурентоспособностью страны во всех отношениях, начиная с привлекательности гармоничного сочетания самых разных образов жизни, как традиционных, выдержавших проверку на экологическую приемлемость в разных природных условиях, так и самых современных; достаточной обороноспособностью. Поэтому содержанием образования, помимо культивирования креативности, о котором уже говорилось, должно стать формирование способности каждого человека рассматривать мир с «точки зрения вечности» и с этой точки зрения, с этой *личной* позиции координировать со всеми остальными свои собственные текущие решения — хозяйственные и иные.

Итак, лишь определение действительно долгосрочных целей (на несколько поколений вперед), достойных уважения и принятия не только собственными гражданами, но и всеми, кто способен видеть дальше «личного/национального огорода», создает основу для формулировки задач среднесрочного горизонта, к которому относится и рассматриваемая «Концепция...». Эти долгосрочные цели должны быть представлены в «Концепции-2020» как стратегические, задающие все остальные.

Успех в реализации этих целей (поскольку они являются долгосрочными) в значительной степени зависит от доверительных взаимоотношений между гражданами и государством. Именно в этом контексте ведущую роль играет такой показатель, как *качество властей*.

Качество властей: проверка на доверие

Отсутствие доверия «по вертикали» — многовековая традиция отечественной управленческой культуры. Но это как раз та традиция, с которой надо расстаться, чтобы можно было рассчитывать на что-либо положительное, конструктивное в обозримом будущем, даже среднесрочном, не говоря уже о долгосрочном. Среди мер, помогающих сформировать такое доверие, следует, на наш взгляд, назвать по крайней мере два институциональных изменения в области права и финансов, вполне доступных для понимания даже неспециалистами и не требующих сколько-нибудь существенных затрат на реализацию.

Первое изменение касается изъятия «неосвоенных» средств «в доход бюджета» в конце хозяйственного года, совпадающего в нашей стране с календарным годом. Такое изъятие не имеет никакого отношения к нормальной практике планового хозяйствования, следы которой поначалу сохранялись в первых редакциях закона «Об образовании»⁶.

О реальных масштабах нерациональных решений, принимаемых ради «спасения средств» и «сохранения базы», из которой ведется финансирование в следующем году, знают только те, кому приходится этим непосредственно заниматься, и то лишь в пределах подконтрольных им средств. В этом отношении появление «материнского капитала» означает прорыв в иную, гораздо более рациональную, современную парадигму бюджетного финансирования в целом, по всем его направлениям. Для перехода к ней в масштабах всей страны нет никаких препятствий, кроме «разрухи в головах».

Второе изменение касается понимания «сметного финансирования» как мониторинга постатейного соответствия плановых и фактических расходов бюджетных средств. В этом вопросе вся бюджетная сфера оказалась заложницей очень специфического понимания нашими юристами⁷ и финансистами «целей» и «средств». Для них единственным документом, подлежащим анализу и оценке, является утвержденная (плановая) смета расходов, а предметом — соответствие или несоответствие фактических расходов по той или иной конкретной *статье расходов* предусмотренному этой сметой величиной, «постатейный план/факт». При этом превышение фактическим расходом по той или иной статье плановой величины трактуется как нецелевое использование средств, то есть явление как минимум нежелательное.

⁶ См. ст. 43 («Права образовательного учреждения в использовании финансовых и материальных средств»): «*Не использованные в текущем году финансовые средства не могут быть изъяты у образовательного учреждения или зачтены учредителем в объем финансирования следующего года*» (формально этот пункт утратил силу с 1 января 2005 г., но на практике не соблюдался никогда).

⁷ Например, вот как это понимание оформлено в Бюджетном кодексе (статья 251, п. 1): «Федеральное казначейство совершает расходование средств федерального бюджета после проверки соответствия составленных платежных и иных документов, необходимых для совершения расхода, требованиям настоящего Кодекса, *утвержденным сметам* доходов и расходов и доведенным лимитам бюджетных обязательств».

Вряд ли требуется доказывать, что такое отношение к смете не имеет ничего общего с «бюджетированием, ориентированным на результат». Более того, оно не имеет ничего общего и с отношением к смете в развитом «плановом хозяйстве» СССР. Только постепенная деградация этого типа государственного управления вывела «утвержденную смету» на совершенно чуждую ее роль: *при отсутствии реальных целей* она сама *из средства* достижения целей превратилась в цель.

Представляется более логичным изменить общее отношение к плановой смете расходов, вернув ей исходную роль инструмента организации работы по достижению цели⁸. Такая «реабилитация сметы» особенно важна, когда мы от краткосрочных периодов переходим к среднесрочным и тем более долгосрочным. На этих интервалах времени стратегически важны вложения в различные инфраструктурные объекты (в «стены»), которые по определению не привязаны к изменяющимся объемам выпуска, результата (только как мощность, потенциал, «пропускная способность»).

Если исходить из долгосрочных интересов государства и его граждан, семей, то учреждения, оказывающие услуги в области образования и здравоохранения, в части как раз предоставления услуг (но не поддержания их инфраструктуры: «души — отдельно, стены — отдельно»), должны финансироваться отнюдь не государством «по душевым нормативам» как бы «от имени и по поручению граждан». Их могли бы финансировать сами граждане, распоряжаясь своими «именными конституционными гарантиями» (о них ниже) и добавляя к ним что-то от себя по своему усмотрению.

Как уже упоминалось, динамика совокупного производства в краткосрочном периоде обусловлена *спросом*, который во многом определяется *доверием* людей и экономических агентов друг к другу и к властям. Но само это доверие рождается только в совместной работе по обеспечению долгосрочных интересов граждан и государства.

Средний класс и именные конституционные гарантии

Один из самых спорных сюжетов «Концепции-2020» относится к формированию в России среднего класса. Это относится и к качественному описанию этой социальной группы, и к ее доле в обществе. В последней по времени (март 2008 г.) версии этого документа авторы не стали давать свое видение среднего класса, но оно было в предыдущих версиях (июль-сентябрь 2007 г.): «В целом в рамках инновационного сценария доля среднего класса (к нему отнесены лица со среднедушевым доходом свыше 6 прожиточных минимумов, а также имеющие автомобиль, банковские сбережения и возможность регулярного отдыха за границей) повышается с 30% населения в 2010 году (около 25–26% в 2006 году) до 40–45% в 2015 году и до 50–55% в 2020 году»⁹.

⁸ В Госплане СССР была популярна формула: «План не догма, а руководство к действию», представляющая собой кальку с известной в то время формулы В. И. Ленина: «Марксизм не догма, а руководство к действию».

⁹ <http://www.finam.ru/analysis/forecasts00856/default.asp>.

Нетрудно видеть, что такое описание напоминает скорее потребителя-рантье (проедающего «природную ренту»), чем производителя, а при сколько-нибудь цивилизованном формировании уровня прожиточного минимума (например, на уровне 60% от среднего), его доля не сможет составить и половины.

Представляется более конструктивным в качестве представителей среднего класса рассматривать тех, кто в период повышенной репродуктивной активности (то есть примерно в возрасте 25–30 лет) способен рационально соизмерять затраты и результаты в своей жизни на два поколения (40–50 лет) вперед. Такое определение прямо корреспондирует с институциональной новацией, имеющей не очень удачное название «материнский капитал»¹⁰. Один из вариантов его использования — на получение образования детьми — прямо ориентирован на интересы следующего поколения до его вступления в самостоятельную жизнь. Другой вариант — положить деньги в накопительную часть своей собственной пенсии — косвенно затрагивает интересы еще одного поколения, поскольку в нашей стране пенсионеры обычно живут в семьях своих взрослых детей или где-то рядом, а не совершенно автономно.

Предоставление распорядительнице «материнского капитала» возможности самостоятельно определять направления его использования предполагает как раз такую ее компетентность в части сравнения затрат и результатов, которая характерна для среднего класса. Следующий логичный шаг на этом пути с долей условности можно было бы назвать «монетизацией» ряда конституционных прав граждан, прежде всего — в сфере образования и здравоохранения, а также, возможно, права на жилье¹¹.

Конституционные гарантии этих прав имеют финансовое выражение в расходных статьях бюджетов различных уровней (федерального, субъектов федерации, муниципальных). На эти же цели средства расходуются и гражданами. Таким образом, есть существенные сферы совместного финансирования со стороны государства и граждан. Однако стратегическая эффективность такого совместного финансирования в значительной мере снижается в силу того обстоятельства, что государство в настоящее

¹⁰ Выражения «человеческий капитал», «человеческий фактор», «человек-винтик» подразумевают одно и то же — человека как средство достижения целей, как «говорящее оружие» в одном ряду с орудиями молчащими и мычащими. Сугубо утилитарный смысл термина «капитал» (латинское слово «capita» («голова»), как и польское *bydło*, первоначально имело отношение к скоту, то есть «фактору производства», величина которого, измеряемая как раз количеством голов, обладала «способностью к самовозрастанию») органично корреспондирует с обоснованием целесообразности введения этой юридической новации: «Государство обязано помочь женщине, которая родила второго ребенка и на долгое время выбывает из *трудоуодной* (курсив везде наш. — Л. Г.) деятельности, теряя свою *квалификацию*. К сожалению... женщина в подобных случаях подчас попадает в зависимое, а иногда, прямо скажем, и в *унизительное* положение в *семье*. И государство... должно предоставить в ее распоряжение, так сказать, первичный, базовый материнский капитал, который реально повысил бы ее *социальный статус*» (Путин В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 10.05.2006. <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>).

¹¹ Сюжет, относящийся к жилью, связан с тем, что закон предоставляет возможность использовать «материнский капитал» и на приобретение жилья. Однако конституционное право каждого гражданина на жилье принципиально отличается от его аналогичных прав на образование и охрану здоровья, во-первых, коллективным (семейным) характером его реализации и, во-вторых, возможностью наследования и иных перемещений имущественных прав.

время бюджетные расходы формирует в годовом, максимум трехлетнем, формате, что совершенно несоизмеримо с временным горизонтом принятия стратегических решений гражданами.

Просуммировав бюджетные расходы всех уровней на обеспечение конституционных прав гражданина в течение всей его жизни, можно получить ориентировочный объем величины «именной конституционной гарантии», в распоряжении которой мог бы самым активным образом участвовать сам гражданин (а до достижения им совершеннолетия — его родители, опекуны), не будучи ее собственником в юридическом смысле.

Можно с некоторой долей условности выделить три составные части «именной конституционной гарантии», которые целесообразно реализовывать по разным схемам. Первая часть: на первые 25–30 лет жизни человека — от рождения до формирования новой семьи следующего поколения (основные направления использования: образование, здравоохранение и, возможно, право на жилье). Вторая часть: на следующие 30 лет — период высокой трудовой активности (основные направления использования — социальные пособия в связи с временной или постоянной утратой трудоспособности, здравоохранение). Третья часть: на завершающий период жизни человека (основные направления использования — здравоохранение, государственное пенсионное обеспечение).

По аналогии с логикой возможных направлений использования «материнского капитала» предлагается *экономить первую часть* «именной конституционной гарантии», создаваемую гражданином за счет более эффективного использования своих способностей (и семейных возможностей) к образованию, сохранению и укреплению здоровья, а также привлечения замещающих внебюджетных средств, направлять на *пополнение третьей части*, подлежащей использованию по достижении пенсионного возраста.

В свою очередь было бы целесообразно во *втором* периоде жизни покрывать за счет *третьей* части «именной конституционной гарантии» расходы на восстановление здоровья, вызванные поведением самого человека (вредные привычки и т. п.), что стало бы конкретной реализацией идеи развития механизмов «повышения ответственности гражданина за свое здоровье и разумное пользование такими общественными благами, как система здравоохранения»¹².

Трехчастное деление конституционных гарантий для граждан логично дополнить аналогичным делением расходной части бюджетов всех уровней. При этом, во-первых, естественным образом сохранялась бы устойчивость пропорций такого деления, что само по себе важно при принятии решений о направлениях расходования бюджетных средств, и, во-вторых, появилось бы больше возможностей уделять внимание периодическим структурным сдвигам внутри каждой части, отражающим все еще заметное «демографическое эхо» Великой Отечественной войны.

¹² Выступление В. Путина на заседании Государственной думы РФ 8 мая 2008 г. (<http://www.government.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentchairman/chronicle/archive/2008/05/08/219538.htm>).

При таком подходе решаются несколько крупных стратегических задач. Во-первых, каждый гражданин становится соучастником реализации конституционных гарантий, относящихся к нему лично. Исчезает стена между гражданином и государством в обеспечении интересов, имеющих реально совместный характер, человек получает возможность софинансировать их реализацию за счет собственных (точнее, семейных) средств.

Во-вторых, у каждого человека появляется реальная, обеспеченная государством возможность и даже потребность планировать свое будущее на много лет и даже десятилетий вперед. Экономическая, а также юридическая грамотность при этом становится неременным условием принятия эффективных решений всеми и всегда. Основное качество представителей «среднего класса» — умение считать затраты и результаты, причем в долгосрочном масштабе — становится востребованным независимо от текущего материального положения граждан, принимающих решения как порознь, так и сообща, например по поводу образования — своего и детей.

В последнем случае (образование) на основе применения «именных конституционных гарантий» неизбежно претерпят коренные изменения отношения в треугольнике «дети — родители — педагоги/воспитатели (и врачи)». Если кто и будет оцениваться на предмет эффективности использования бюджетных средств, то скорее *не учреждения*, оказывающие тот или иной комплекс образовательно-оздоровительных услуг, а непосредственные распорядители — *родители*, которые и формируют «подушевое финансирование», в том числе и бюджетных средств.

В-третьих, стратегическое планирование на десятилетия вперед на уровне государства в целом, жизненно важное для страны, активно участвующей как минимум в обеспечении глобальной энергетической безопасности, становится предметом осознанного интереса каждого гражданина. Каждому будет понятно, что «именная конституционная гарантия» в нашей стране реально может быть обеспечена на весь предстоящий период его жизни только рациональной организацией природопользования (и далеко не только его) в масштабах страны (и шире — мира) на десятилетия вперед.

В-четвертых, за счет дифференциации (например, посредством соответствующих регулировочных коэффициентов) «именной конституционной гарантии» по регионам и типам поселений, отражающей как объективные различия реализации гарантий (в малонаселенных местах расходы на услуги в сферах образования и здравоохранения могут быть выше), так и потребность в перемещении *граждан* в стратегически важные регионы (или даже конкретные местности), значительно расширяются возможности управления миграционными потоками.

В целом принятие идеи «именной конституционной гарантии» лежит в общем русле предпринимаемых в настоящее время усилий по преобразованию России в страну, где граждане и государство совместно творят ее будущее. Ее реализация вполне возможна как раз в ближайшие 10–12 лет, что и обеспечит достижение такой на первый взгляд трудновыполнимой задачи, как доведение численности среднего класса (в указанном выше смысле) в нашей стране до

60% к 2020 г. Во всяком случае если начать стратегическую работу по изменению способа реализации конституционных гарантий уже сейчас и подкрепить ее необходимыми коррективами в содержании образования старшеклассников и студентов, то доля представителей этого класса среди 25–30-летних в 2020 г. может быть гораздо выше средней по стране.

* * *

Мы не рассчитываем на то, что высказанные выше соображения будут сколько-нибудь оперативно использованы теми, кто уполномочен принимать соответствующие решения. Наша цель — привлечь внимание достаточно широких кругов профессиональных экономистов к новым для мировой экономической науки проблемам долгосрочного планирования социально-экономического развития на глобальном уровне. При этом культурно-исторические и природные особенности нашей страны, которые иногда воспринимаются как нечто негативное (типа выражений: «Князь Владимир ошибся с выбором веры», «ресурсное проклятие»), как нам представляется, могли бы вполне органично «работать» в интересах и России, и мира в целом.

Кроме того, высказанное здесь, на наш взгляд, требует широкого обсуждения (причем не только в среде профессиональных экономистов и юристов) и тщательной проработки, прежде чем появится то, что можно будет рассматривать как хотя бы предварительные проекты предложений для органов государственной законодательной и исполнительной власти.